

"La Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du traité de l'Union européenne" dans Bulletin d'information et de documentation (10 mai 1995)

Légende: Le 10 mai 1995, la Commission européenne, que préside l'ancien Premier ministre luxembourgeois Jacques Santer, publie son rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne afin de contribuer aux travaux préparatoires à la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996.

Source: Bulletin d'information et de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse-Ministère d'Etat. 04.-06.1995, n° 2. Luxembourg. "La Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne", p. 79-82.

Copyright: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL:

http://www.cvce.eu/obj/la_commission_adopte_son_rapport_sur_le_fonctionnement_du_traite_de_l_union_europeenne_dans_bulletin_d_information_et_de_documentation_10_mai_1995-fr-2b3ba817-7c63-4cb7-8458-7492f9267950.html

Date de dernière mise à jour: 28/08/2013

La Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du traité de l'Union européenne

Sous la Présidence de M. Jacques Santer

La Commission a adopté le 10 mai 1995 son rapport sur le fonctionnement du traité de l'Union européenne. Ce rapport répond au mandat donné par le Conseil européen de Corfou aux différentes institutions d'évaluer le fonctionnement du traité.

Il constitue une première contribution aux travaux qui devront mener à la Conférence intergouvernementale de 1996.

Le rapport lui-même est précédé d'un avant-propos qui indique les orientations fondamentales qui devront, selon la Commission, être poursuivis dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

Préparer l'Europe du XXI^e siècle

Le rapport que présente aujourd'hui la Commission répond au mandat donné par le Conseil européen de Corfou aux différentes institutions d'évaluer le fonctionnement du traité sur l'Union européenne. Il constitue la première phase d'un processus qui sera long et difficile. Il dresse le bilan de l'application d'un texte qui est entré en vigueur il y a seulement dix-huit mois. Il faut se réjouir du fait qu'avant l'ouverture de la Conférence intergouvernementale de 1996, les institutions communautaires s'interrogent ensemble sur les conditions présentes d'exercice de leur tâche commune. Ce n'est qu'ensuite que viendra le temps des propositions concrètes de modifications du traité.

Le rendez-vous de 1996 était pris dès 1991. Dans le contexte de 1991, le traité constituait une réponse assez audacieuse à une situation nouvelle. L'analyse objective montre qu'il vaut mieux que sa réputation. Il a le mérite de préconiser une approche globale et non plus exclusivement économique de l'intégration européenne. Il a accru les pouvoirs du Parlement européen, conforté la légitimité de la Commission, lancé l'Union économique et monétaire, étoffé les compétences de l'Union. Enfin, il a esquissé les voies d'une présence politique accrue de l'Europe dans le monde.

Reconnaître les forces du traité autorise à souligner sans complaisance ses faiblesses ainsi que les déficiences dans sa mise en œuvre. C'est par le biais de cette évaluation critique que la Commission tracera les contours de la voie qu'elle estime devoir être suivie lors de la Conférence à venir, sur la forme comme sur le fond. Les questions institutionnelles, aussi importantes soient-elles dans une Communauté de droit, ne doivent pas occulter les enjeux de fond.

Deux enjeux majeurs pour l'Europe

La Conférence intergouvernementale de 1996 sera un rendez-vous capital pour l'Europe et son avenir. Son issue déterminera le visage de l'Union à l'aube du XXI^e siècle. Deux facteurs rendent l'échéance particulièrement décisive.

D'abord le contexte interne de l'Union a changé. Le débat autour de la ratification du traité sur l'Union européenne a révélé l'existence d'un courant de scepticisme à l'égard de l'œuvre européenne. Notre Europe souffre d'un déficit de compréhension et de lisibilité. Ce phénomène existe aussi au niveau national ; les citoyens ne perçoivent plus très bien l'impact des politiques qui se font en leur nom. Il est amplifié au niveau européen par la plus grande distance entre le citoyen et le centre de décision.

Le premier enjeu de la future Conférence intergouvernementale est dès lors tout tracé : faire de l'Europe l'affaire des citoyens. La naissance d'un débat ouvert et contradictoire sur l'Europe est en réalité une chance : l'Europe se construit désormais à visage découvert.

Dès lors, l'ambition du traité, « une Europe plus proche des peuples » n'est pas pour la Commission une

formule creuse, mais un impératif absolu, un critère constant de ses initiatives.

La Commission sera à l'écoute des hommes et des femmes ; elle se concentrera sur des voies européennes pour combattre le chômage, préserver l'environnement, développer la solidarité.

Ici comme ailleurs, la Commission se fera l'interprète de l'intérêt général.

La Commission est convaincue que la solution des problèmes actuels requiert une action forte au niveau européen. Il n'y a pas de solution nationale au chômage ou à la pollution, il n'y a pas de lutte efficace en ordre dispersé contre la criminalité organisée ; et surtout, il n'y a pas de politique étrangère efficace sans une action commune au niveau de l'Union.

Cela ne signifie pas que tout doit se faire au niveau européen. La subsidiarité implique que l'on recherche, pour chaque problème, le niveau le plus efficace pour l'aborder. Ce niveau peut être local, régional, national ou européen, ou même mondial.

Si le contexte interne s'est modifié, le contexte international a connu une évolution encore plus radicale. C'est d'abord aux portes de l'Union européenne elle-même que l'ébranlement historique de 1989 s'est prolongé. Les bouleversements issus de la chute du mur de Berlin ont porté leurs fruits. Au prix d'efforts remarquables, les nouvelles démocraties du centre et de l'est de l'Europe ont confirmé leur attachement aux valeurs qui fondent l'Union elle-même. A son tour, l'Union s'est engagée à les intégrer.

De là naît un deuxième enjeu majeur : celui d'accueillir au sein de l'Union ces pays tout en préservant les acquis de quarante ans de construction européenne. En d'autres termes : comment faire en sorte que l'élargissement ne soit pas l'addition de nos faiblesses, mais la conjugaison de nos forces ? Comment améliorer nos capacités à décider et à agir alors que s'accroissent nos diversités ? L'élargissement doit constituer un contrat nouveau passé dans la lucidité. Nous devons être conscients des implications de l'élargissement sur les institutions et les politiques de l'Union. La Commission est persuadée que ces questions trouveront une réponse. Il n'y a pas de fatalité à ce qu'un mouvement fondé sur l'esprit d'ouverture et de solidarité se traduise par l'affaiblissement et la dilution : élargissement et approfondissement sont parfaitement compatibles.

Pour faire face avec succès au double enjeu qui vient d'être décrit – faire de l'Europe l'affaire des citoyens, réussir l'élargissement futur – il faut commencer par se remémorer les valeurs et les succès de l'unification européenne.

Les acquis de quatre décennies d'intégration européenne

Dans les années cinquante, au moment où se cristallisaient les principes qui devaient aboutir à la signature du traité de Rome, la guerre était encore dans toutes les mémoires. Ce traumatisme profond eut pour conséquence un consensus autour des objectifs fondamentaux de l'intégration européenne : on voulait un avenir différent du passé.

Et l'avenir, de toute évidence, fut bien différent du passé. L'Europe a connu la paix. Aujourd'hui, le drame du chômage, l'exclusion qui déchire notre société, ne sauraient faire oublier que l'Europe a connu depuis les années cinquante un développement sans précédent.

En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres de la personnalité juridique et de la capacité de représentation internationale, les Etats membres ont adhéré à une « organisation d'Etats » régie par des dispositions juridiques spécifiques aux traités qui l'instaurent ce qui la différencie fondamentalement des organisations établies par les traités internationaux classiques. Ils ont mis en commun, dans des domaines déterminés, leurs droits souverains, créant un nouvel ordre juridique dont les sujets sont non seulement les Etats mais également leurs ressortissants.

Ainsi est née une Communauté fondée sur le droit. Les Etats qui la composent, petits ou grands, sont égaux

en droit et en dignité. L'Union qui les rassemble respecte la diversité de leurs identités et de leurs cultures. Mais cette diversité ne fait pas obstacle à la capacité de décider et d'agir. C'est le fruit d'un système institutionnel aux multiples vertus : il assure, grâce à la subsidiarité, un équilibre entre l'Union, les Etats membres et les régions ; il ajoute une nouvelle source de légitimité commune aux peuples européens ; il assure enfin l'application efficace du droit communautaire sous le contrôle de la Cour de Justice. Dans cet ensemble, la Commission, par son droit d'initiative et par sa fonction de gardienne du traité joue un rôle moteur irremplaçable. L'initiative de la Commission doit être intégralement préservée, notamment parce que la multiplicité et la concurrence des sources d'initiative engendreraient inévitablement la confusion et une absence de direction d'ensemble.

C'est aussi une Union fondée sur la solidarité. Solidarité entre Etats membres, solidarité régionale, solidarité sociale et solidarité avec les générations futures. Le modèle européen établit un lien fondamental entre la dimension sociale, les droits de l'Homme et les droits du citoyen.

Ce processus d'intégration et sa méthode originale ont été observés avec grand intérêt partout dans le monde. Ils ont souvent servi d'inspiration aux groupements régionaux qui naissent aux quatre coins du globe. On peut dire que l'Europe, qui a été le théâtre des deux plus grands conflits de ce siècle, a inventé, grâce à la Communauté, une nouvelle forme de gouvernement au service de la paix.

Tel est le véritable « acquis communautaire ». Sa sauvegarde est essentielle pour les Etats qui composent l'Union européenne aujourd'hui comme pour ceux qui aspirent à en faire partie. Mais les progrès accomplis depuis les années cinquante ne l'ont été que grâce à des efforts permanents : et l'Histoire enseigne qu'il faut moins d'énergie pour défaire que pour construire et que rien n'est jamais définitivement acquis. Le simple rappel de l'acquis ne suffit donc pas.

Il faudra, comme toujours dans les étapes successives de la construction européenne, la volonté des Etats, et de plus en plus, la volonté des citoyens qui doivent faire entendre leur voix dans la nouvelle construction européenne qui les concerne si directement.

Un double objectif : démocratie et efficacité

A la lumière de l'analyse présentée par la Commission dans son rapport, deux axes principaux se dégagent, qui devront guider les travaux de la future Conférence intergouvernementale:

- l'Union doit agir de manière démocratique, compréhensible et transparente
- l'Union doit agir de façon efficace, cohérente et solidaire. Sur le plan interne, certes, mais aussi sur le plan externe où il s'agira de mettre en oeuvre une véritable personnalité européenne.

Ces objectifs étaient déjà ceux des rédacteurs du traité sur l'Union européenne, mais l'examen du fonctionnement de celui-ci montre qu'il reste beaucoup à faire. La perspective d'une Union élargie à plus de vingt Etats en accentue encore la nécessité.

La démocratie tient à la nature de l'Union, l'efficacité conditionne son avenir. C'est pourquoi ces deux critères ont été choisis pour guider l'évaluation du fonctionnement actuel du Traité. Cette évaluation à son tour permet de dégager les grandes orientations que la Commission suivra lors de la prochaine Conférence intergouvernementale.

L'une des innovations fondamentales qu'a apportées le traité en matière de démocratie a été la notion de citoyenneté européenne. Son objet n'est pas de se substituer aux citoyennetés nationales, mais d'apporter une valeur ajoutée aux citoyens et de renforcer leur sentiment d'appartenance à l'Union. Les dispositions du traité font de la citoyenneté un concept évolutif. La Commission recommande qu'on en tire toute la substance. De plus, alors que la construction européenne est centrée sur la démocratie et les droits de l'Homme, le citoyen de l'Union ne peut, à ce stade, se prévaloir d'aucun texte fondamental faisant la synthèse des droits et devoirs qui s'attachent à son statut. La Commission pense que cette lacune doit être

comblée, et cela d'autant plus qu'il doit s'agir là d'un instrument privilégié de promotion de l'égalité des chances et de lutte contre le racisme et la xénophobie.

La Commission se réjouit du fait que la légitimité démocratique de l'Union ait été renforcée. L'approbation de la Commission par le Parlement européen constitue un premier pas très important dans la bonne direction. L'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement européen est également à saluer.

Mais cet accroissement s'est accompagné d'une complication à la limite de l'acceptable. La vingtaine de procédures actuellement en vigueur devrait être ramenée à trois, à savoir l'avis conforme, une codécision elle-même simplifiée et la consultation. Il faudrait en finir avec les incohérences et les ambiguïtés, sources de multiples conflits de procédures.

En plus du contrôle démocratique au niveau de l'Union, il faudra assurer une implication plus directe et plus visible des parlements nationaux dans le contrôle et l'orientation des choix nationaux s'appliquant à l'Union.

De façon plus générale, il convient de dissiper l'obscurité résultant de la superposition des ajouts successifs à nos traités. Le moment est venu d'une simplification par une réécriture d'ensemble pour retrouver une lisibilité.

Il s'agit là d'un impératif de transparence à la fois technique et politique.

Dans le même souci de transparence, le principe de subsidiarité, placé en tête du traité sur l'Union, a déjà commencé d'infléchir l'attitude des institutions. Un débat régulier sur la répartition des compétences et sur la justification des actes a commencé à s'instaurer. Mais il faut aller plus loin. Trop souvent la subsidiarité, mise en avant pour des motifs particuliers ou de courte portée, a été vue comme un moyen pour affaiblir l'Union. Or la subsidiarité s'applique aussi de manière positive, pour justifier les actions qui sont mieux entreprises collectivement qu'isolément. Il convient de lui rendre sa pleine signification politique, celle d'un engagement de comportement de la part des Etats et des institutions à la recherche du meilleur service de tous les citoyens de l'Union.

La légitimité des institutions doit par ailleurs être renforcée. La Commission estime dans ce contexte qu'il serait indiqué de permettre au Parlement européen de donner son avis conforme sur toute modification des traités.

Il s'agit, enfin, de se préoccuper tout particulièrement de l'efficacité de notre dispositif institutionnel. Dans cet esprit, la Commission pense qu'une attention particulière devrait être portée à la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'au domaine de la justice et des affaires intérieures, et ceci d'autant plus que la sécurité intérieure comme la sécurité extérieure constituent des priorités légitimes des citoyens.

La coexistence au sein d'un même traité de deux modes de fonctionnement différents, communautaire et intergouvernemental, pose a priori un problème de cohérence. L'expérience a confirmé les craintes qu'on pouvait nourrir à ce sujet. Le fonctionnement du cadre institutionnel unique censé assurer l'harmonie entre les différents « piliers » du traité n'a pas été satisfaisant. Il faudra en tirer les leçons.

L'expérience de la politique étrangère et de sécurité commune est décevante à ce stade, même s'il ne faut pas porter de jugement définitif au bout de dix-huit mois d'existence. Toutefois, il faut constater que, autant à cause des faiblesses du traité que d'une interprétation excessivement restrictive de ses dispositions, on n'est pas parvenu à son meilleur usage possible.

La cohérence accrue entre aspects politiques et aspects économiques recherchée par le traité sur l'Union européenne n'a pas vraiment été atteinte. Il faudra trouver des aménagements pour éviter que la dualité des instruments ne se transforme en paralysie.

L'Union a le devoir de développer une politique étrangère vraiment commune en rapport avec son poids économique, avec des mécanismes efficaces de prise de décision. Le recours systématique à l'unanimité ne

permet pas d'atteindre cet objectif. Le traité a jeté les bases de cette politique. La conférence à venir devra aussi être mise à profit pour donner des structures crédibles à une véritable politique commune de sécurité et de défense, appuyée sur le développement des capacités de l'Union de l'Europe occidentale et son rattachement aux institutions communes.

Concernant la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, l'inefficacité n'est pas seulement due au manque de cohérence du cadre institutionnel. Il y a ici inadéquation des instruments disponibles, aggravée par l'extrême lourdeur des processus de décision et l'absence totale de transparence. La conférence intergouvernementale sera l'occasion de revoir fondamentalement le dispositif.

Les orientations qui viennent d'être développées montrent que l'enjeu principal de la conférence à venir n'est pas d'accroître les compétences de l'Union. Le traité sur l'Union européenne a d'ailleurs déjà ajouté un certain nombre de compétences qui donnent à l'Union un caractère beaucoup plus ambitieux que par le passé. On peut citer à cet égard l'Union économique et monétaire dont la voie est tracée et dont il n'y a pas lieu de rediscuter les textes. Les turbulences récentes sur les marchés des changes ne font que renforcer cet impératif.

L'attention devra donc se porter en priorité sur l'amélioration des mécanismes de prise de décision. A cet égard, le défi du nombre et la pratique des Etats doivent amener tout naturellement à prévoir un recours accru à la règle de la majorité ; les élargissements futurs renforcent cette nécessité. Pour autant, le caractère de l'Union, véritable communauté d'Etats et de peuples où ne se forment ni majorité ni minorité permanente, doit absolument être préservé.

Si l'élargissement à venir appelle un renforcement de la capacité de décider, il nous obligera également à approfondir notre réflexion sur les rythmes d'intégration différenciés. D'ores et déjà ce concept existe, que ce soit l'Union économique et monétaire ou dans le système de Schengen, bien que l'on doive regretter que ce dernier soit resté jusqu'ici en dehors du domaine communautaire. Il est naturel d'accorder à certains Etats membres des délais plus longs pour s'adapter à telle ou telle politique. Mais cela doit, aux yeux de la Commission, se faire dans un cadre institutionnel unique et autour d'un objectif commun. La contrepartie doit en être que ces Etats ne bloquent pas les partenaires qui veulent avancer plus vite.

La dérogation permanente, telle qu'elle existe en matière sociale et dont on peut regretter qu'elle se solde par une exclusion de la Charte sociale du Traité, pose problème puisqu'elle relève d'une « Europe à la carte » que la Commission récuse totalement. Si chaque Etat peut librement choisir de s'associer à telle politique communautaire et de se dissocier de telle autre, cela ne peut que conduire à la non-Europe.

Telles sont les premières réflexions de la Commission sur la future Conférence intergouvernementale.

L'Europe que la Commission propose est une Europe dans laquelle les différents niveaux de pouvoirs coopèrent démocratiquement et efficacement à la solution des problèmes qui touchent les citoyens.

L'Europe que nous voulons est une Europe forte et indépendante, qui occupe dans le monde la place qui lui revient. Cette force dépend de sa cohésion. L'Europe doit être bien davantage que l'addition de ses Etats membres.

Le nouveau contexte international rend son rôle stabilisateur plus nécessaire que jamais. C'est ce qu'on attend de nous et que nous sommes pour l'instant incapables d'assurer, alors que la guerre fait encore des victimes sur notre continent. La maîtrise des défis globaux exige une Europe parlant d'une seule voix.

L'Europe que nous voulons est une Europe dans laquelle les citoyens se reconnaissent, précisément parce qu'ils ont la conviction que cette communauté d'action et de valeurs est la clef d'un avenir de paix et de prospérité, et d'une société plus juste pour tous.

La Commission engagera toutes ses forces au service de cette ambition. Elle se donne pour tâche d'en montrer l'importance et les potentialités pour le citoyen, faisant en sorte que les Etats et les institutions

soient guidés par l'intérêt commun. C'est en cela qu'elle sera « gardienne du traité ».

Conclusions

170. Le Traité sur l'Union européenne est de nature composite. Il était initialement destiné à mettre en place une Union économique et monétaire, complémentaire du marché unique. Les réflexions sur l'union politique furent ensuite rendues impérieuses, notamment pour répondre aux grandes turbulences qui ont secoué l'Europe au tournant de la dernière décennie. Le Traité ne peut pas nier cet héritage hétérogène.

Malgré les incompréhensions, les craintes et les difficultés économiques mêlées, le Traité a trouvé le consentement des peuples et des parlements de douze puis de quinze Etats, ce qui suggère qu'il représentait un point d'équilibre.

Le traité sur l'Union européenne est novateur : il pose les fondements d'une véritable union comportant les éléments essentiels d'une construction politique originale.

Le constat qui ressort du présent rapport est celui d'une réussite variable.

171. Sur certains points essentiels, le traité apporte une considérable valeur ajoutée :

- l'Union économique et monétaire déroule sa deuxième phase, conformément au calendrier prévu. Il ne s'agit plus d'affirmations de principes, mais du mode d'emploi devant mener à une monnaie unique avant la fin du siècle. La crédibilité de ce grand projet paraît désormais assise. L'instabilité monétaire, loin de le remettre en cause, en justifie plus que jamais la réalisation. L'Union économique et monétaire représente aussi un exemple de rythmes différenciés entre Etats membres en accord sur l'objectif à atteindre.

- Le fonctionnement démocratique de l'Union a été renforcé, essentiellement par le rôle accru du Parlement européen. Son investiture de la Commission assoit la légitimité de celle-ci. La nouvelle procédure de codécision s'est révélée opérationnelle et efficace, en liaison avec le vote à la majorité qualifiée au Conseil. Elle contient les principaux ingrédients d'un pouvoir législatif équilibré.

172. Le traité comporte aussi sa part d'insuffisances, qui relèvent de plusieurs types :

a) Certains peuvent probablement être relativisées, parce qu'elles pourraient résulter de l'inévitable période de rodage d'un traité d'application encore récente. Au nombre de celles-ci, on peut placer certaines faiblesses du concept nouveau, et par ailleurs prometteur, de la citoyenneté de l'Union : sa mise en œuvre n'est que partielle et contraste fortement avec l'attente suscitée.

Certaines limites de la politique étrangère et de sécurité relèvent également de cet ordre, tant il est vrai que cette nouvelle politique demande une meilleure efficacité de décision, une représentation plus claire de l'Union vis-à-vis des Etats tiers, ainsi que le développement de pratiques concertées, de capacités d'analyse commune et de recherche systématique de l'intérêt commun.

b) D'autres insuffisances résultent de la non-application du traité. Celui-ci n'est donc pas ici en cause ; il contient des potentialités que soit les Etats membres, soit les institutions, ont négligées. Ainsi la capacité de décision à la majorité qualifiée dans les domaines de coopération intergouvernementale, qui existe, reste-t-elle inutilisée.

La politique extérieure et de sécurité commune est le domaine emblématique dans lequel s'est développé ce regrettable phénomène. La perte en termes d'impact et d'identité sur la scène internationale est considérable, et le coût auprès de l'opinion publique exorbitant.

La constatation sous-jacente est préoccupante : elle suggère que, d'interprétation minimaliste en refus d'utiliser les possibilités d'action efficace, c'est l'esprit du traité qui est détourné.

c) Enfin, le traité comporte aussi de réelles faiblesses structurelles.

Ainsi, la multiplication des types de procédure, résultat de compromis successifs, nuit à l'efficacité des processus de décision, rend difficile la compréhension du Traité, et obscurcit l'identification des responsabilités. La complexité de sa structure, de ses systèmes de décision, son manque de transparence, sont des handicaps évidents du traité.

L'Accord social entre quatorze Etats membres est un précédent néfaste pour le fonctionnement et la cohésion de l'Union, dans la mesure où tous les Etats membres ne partagent pas le même objectif.

La grave insuffisance des dispositions concernant la justice et les affaires intérieures ressort également de cette catégorie : ni les outils juridiques prévus, ni les structures de fonctionnement retenues, ne paraissent aptes à répondre à la forte demande de coordination dans ce domaine.

173. La Commission ne peut donc qu'exprimer une double inquiétude.

- d'une part, l'expérience mitigée de la coopération intergouvernementale dans les deuxième et troisième piliers, suggère qu'il serait exclu d'aborder de nouveaux élargissements dans les conditions actuelles de leur fonctionnement ;

- d'autre part, il n'est pas certain que le traité ait réellement fait progresser l'Union vers une plus grande proximité des citoyens : le principe de subsidiarité a parfois été utilisé à d'autres fins que celles pour lesquelles il avait été prévu ; quant au déficit de transparence, il reste important notamment dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

174. La conférence intergouvernementale de 1996 sera le lieu d'apporter les corrections nécessaires. Mais tant qu'il n'aura pas été modifié, le traité sur l'Union européenne restera celui qui nous gouverne, et la Commission en demeurera la gardienne.

Il faut donc entre-temps parvenir à son meilleur usage possible. Chaque Etat membre, chaque institution, contribuera à un meilleur fonctionnement du système actuel en retrouvant la volonté et l'imagination d'une collaboration constructive.

C'est dans cet esprit que la Commission voudrait voir appliquées les dispositions du traité, et préparée la conférence intergouvernementale de 1996.